

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 239.225 du 26 septembre 2017

222.680/XV-3477

En cause : **la s.a. REIBEL,**
 ayant élu domicile chez
 M^c Mathieu DEKLEERMAKER, avocat,
 rue de Stassart 99
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
 ayant élu domicile chez
 M^c Jean BOURTEMBOURG, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête, introduite le 17 juillet 2017, la société anonyme REIBEL sollicite la suspension de l'exécution et l'annulation de « la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mai 2017 refusant (de lui) accorder des licences d'exportation ».

II. Procédure devant le Conseil d'État

Le dossier administratif a été déposé tardivement.

M. Éric THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 11 septembre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 septembre 2017 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Mathieu DEKLEERMAKER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits de la cause

La société requérante, créée en 1985, est spécialisée dans le secteur de la logistique internationale. Elle offre une série de services liés à des opérations de transport transfrontalier de matériel, tant pour des sociétés commerciales que pour des organisations internationales.

Le 3 juillet 2014, elle a signé avec la société de droit russe JSC « Innovation Technologies and Solutions » un contrat portant, semble-t-il, sur la livraison de plusieurs machines nécessaires à la production d'accessoires et de sous-ensembles mécaniques destinés à la construction d'hélicoptères à caractère civil. Les machines sont cependant destinées à la société russe JSC « Stupino Machine Production Plant » (ci-après SMPP) qui souhaite les acquérir en tant qu'utilisateur final. Le montant annoncé dans les demandes d'exportation atteint environ dix millions d'euros. Les dix-huit machines sont toutes produites en Allemagne. Selon la requérante, dès lors que les machines se trouvaient et ont été produites sur le territoire allemand, elle a interrogé les autorités douanières allemandes qui lui ont répondu que les machines reprises sous les dénominations NBH n'étaient pas soumises à un quelconque contrôle à l'exportation et les douanes allemandes auraient autorisé l'exportation de plusieurs unités vers la Russie en février 2016.

Il reste deux machines de type VDM (tours à commande numérique) et huit machines de type NBH (centre d'usinage horizontaux) à livrer.

Selon la partie requérante, les autorités douanières allemandes auraient finalement considéré qu'elles n'étaient pas compétentes pour connaître de ces demandes d'exportation et l'ont redirigée vers les autorités bruxelloises.

Le 8 décembre 2015, un autre contrat est signé entre la partie requérante et la société russe « LLC VO STANKOIMPORT » portant également sur la livraison de

plusieurs machines permettant la production d'accessoires et de sous-ensembles mécaniques destinés à la construction d'hélicoptère à caractère civil. Si la société « LLC VO STANKOIMPORT » est la destinataire directe des machines (et la partie cocontractante de la requérante), celles-ci sont cependant destinées à la société russe JSC Ulan-Ude Aviation Plant (ci-après UUAZ) qui souhaite les acquérir en tant qu'utilisateur final de ces machines. Les machines en question sont, pour ce contrat, deux centres d'usinage à cinq axes pour le travail de métaux (modèle CTX Beta800 TC), une aléreuse-fraiseuse à quatre axes pour le travail des métaux et trois centres d'usinage à cinq axes pour le travail de métaux (modèle DMU 85 Monoblock). Elles se trouvent actuellement en Allemagne où elles ont été produites.

Le 4 août 2016, la partie requérante a déposé les demandes de licence relatives aux machines décrites dans le contrat conclu au profit de la société SMPP.

À partir d'octobre 2016, la partie requérante et les services de la partie adverse ont échangé différents courriels relatifs aux demandes de licences d'exportation. Dans un courrier de réponse du 14 novembre, la requérante a exposé un ensemble d'informations.

Le 6 février 2017, la requérante a introduit les demandes de licence d'exportation relatives aux machines prévues par le contrat conclu au profit de la société UUAZ. Dans le courant du mois de février, elle a envoyé aux services de la partie adverse de nouvelles informations.

Le 23 mars, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté deux décisions de refus par rapport aux demandes de licence pour les machines destinées à SMPP et à UUAZ. Ces décisions ont été notifiées à la requérante par un courrier daté du 6 avril, apparemment reçu le 14 avril.

Du 18 avril au 11 mai 2017, la partie requérante a demandé à plusieurs reprises, sans succès, une copie du dossier administratif auprès des services de la partie adverse.

Le 17 mai 2017, le Ministre des Finances, du Budget et des Relations extérieures de la partie adverse envoie le courrier ci-dessous à la partie requérante, lequel constitue l'acte attaqué :

« Par la présente, nous faisons suite aux trois courriels électroniques, mentionnés en marge, relatifs aux décisions de refus notifiées, en date du 23 mars 2017, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, concernant des licences d'exportation pour des machines à destination de la Fédération de Russie.

Nous tenons à préciser que le Service public régional de Bruxelles (SPRB) a tout mis en œuvre pour traiter ces deux demandes de licence en toute conscience et objectivité.

Les étapes les plus importantes entreprises lors du traitement des deux demandes de licence introduites par la S.A. REIBEL sont les suivantes :

1. Décision de refus pour les dossiers 2178/012004 et 2178/012005 et dont l'utilisateur final est JSC Stupino Machine Production Plant (SMPP) en Fédération de Russie

Pour rappel, le contrat fut établi le 03 juillet 2014. Dès le début de la procédure (juillet 2014), la S.A. REIBEL a spontanément indiqué à la Cellule licences du SPRB que les machines faisant l'objet de la demande la conduisaient à envisager la catégorie 2B001, ce que, par ailleurs, la Cellule licences confirme.

Étant donné qu'il s'agissait de la première demande de la S.A. REIBEL introduite auprès de la Cellule licences du SPRB, le Coordonnateur de la Cellule s'est rendu, dans une démarche proactive, dans les installations de la S.A. REIBEL, en février 2015, afin de lui présenter les activités de la Cellule et de lui préciser la procédure à suivre afin d'introduire valablement les demandes de licences. La réglementation en vigueur en matière de biens et technologies à double usage ainsi que la présentation des régimes spécifiques de sanctions applicables à la Russie ont également été présentés. Tant la procédure que la réglementation applicable ont également été transmises par écrit par la Cellule licences du SPRB à la S.A. REIBEL.

Dans un courrier électronique daté du **31 juillet 2015**, le correspondant de la S.A. REIBEL spécifie : "**Nous pouvons dès lors introduire nos demandes de licence(s)**". Bien que la S.A. REIBEL ait manifesté sa volonté d'introduire lesdites demandes, un dernier courrier électronique adressé à la S.A. REIBEL par la Cellule licences (13 août 2015), est **resté sans suite pendant près d'un an**.

Le 03 août 2016, dans le cadre de l'évaluation annuelle des dossiers laissés sans suite par les demandeurs, la Cellule licences du SPRB a adressé un courrier électronique à la S.A. REIBEL, qui y répondit par l'introduction officielle de la demande de licences. **La demande de licences date du 04 août 2016**.

Peu de temps avant, la Cellule licences avait appris que l'autorité allemande de contrôle en matière de biens et technologies à double usage (BAFA : Bereichen Augenwirtschaft - Ausfuhrkontrolle und Einfuhr), avait notifié un refus d'exportation à la S.A. REIBEL, vers la Fédération de Russie, pour des machines de type équivalent et pour lesquelles la S.A. REIBEL s'est donc entretenue pendant près de deux ans avec la Cellule licences du SPRB sans jamais introduire de demande.

2. Décision de refus pour les dossiers 2178/012024, 2178/012025 et 2178/012026 dont l'utilisateur final est JSC Ulan-Ude Aviation Plant (UUAZ) en Fédération de Russie

La seconde demande date du 6 février 2017. Dans ce cadre, en date du 25 août 2016, la S.A. REIBEL demanda à la Cellule licences du SPRB de "confirmer que ces machines bénéficient du statut d'exonération". Par la suite, la demande officielle de licences mentionnait pourtant la catégorie 2B001, qui nécessite une licence.

3. Motifs des refus d'octroi de licences :

- Vu le Règlement (UE) N°833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et, plus particulièrement, l'article 2 qui stipule qu' "**il est interdit de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des biens et technologies à double usage, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie ou aux fins d'une utilisation dans ce pays, si ces articles sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à un usage militaire ou à un utilisateur final militaire**";

- Vu le Règlement (CE) N° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage;

- Vu la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires;

- Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 6, § 1, VI, alinéa 40;

- Vu l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 3;

- Compte tenu de la nature des biens proposés à l'exportation et eu égard à l'identité des destinataires finaux;

- Considérant qu'il ne peut nullement être affirmé que ces machines ne seront pas destinées à produire des éléments destinés à l'industrie aéromobile militaire,

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale:

- Par décision du Conseil des Ministres du 23 mars 2017, refuse d'accorder les demandes de licences proposées (dossiers N° 2178/012004, 2178/012005, 2178/012024, 2178/012025, 2178/012026);

- charge le Ministre des Relations extérieures de l'exécution de la présente décision.

La présente notification remplace les précédentes notifications émises en date du 6 avril 2017.

En annexe, nous vous prions de trouver copie du dossier administratif.

Les éléments de ce dossier que nous avons l'honneur de vous transmettre vous sont communiqués conformément aux dispositions

prévues dans l'Ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

(voie de recours). ».

Le 27 juin 2017, la requérante aurait introduit de nouvelles demandes portant sur les mêmes machines. Aucune décision nouvelle ne lui a encore été communiquée.

IV. Urgence

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante justifie l'urgence qui l'amène à introduire une demande de suspension en exposant qu'il y a urgence dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable et que cette notion laisse au juge un large pouvoir d'appréciation en fait et, dans une juste mesure, la plus grande liberté, et que la notion d'urgence revêt un volet objectif qui doit être inhérent à la demande;

qu'elle explique que la décision attaquée a pour effet de la mettre en position de manquement contractuel par rapport aux deux sociétés russes ITS et LLC VO STANKOIMPORT, que les contrats qu'elle a signés prévoient des mécanismes de pénalités importantes en cas de retard dans l'exécution des obligations, et qu'elle détaille ces clauses contractuelles dont la charge s'élèverait selon elle à plusieurs dizaines de millions d'euros; qu'elle expose craindre que ces sociétés russes ne décident d'activer ces mécanismes contractuels, hypothèse dans laquelle elle risque de devoir licencier une grande partie de son personnel, voire de cesser complètement ses activités puisqu'il ressort des chiffres annuels de 2016 que les montants qui peuvent être réclamés par les sociétés russes sont supérieurs au montant total de l'actif comptabilisé en 2016; que selon elle, le dommage qui risque de survenir en raison de la décision attaquée peut avoir pour conséquence de mettre fin à ses activités et à la mettre en faillite,

qu'elle estime que le montant exceptionnellement élevé des pénalités financières qu'elle pourrait subir constitue un réel motif d'urgence, et invoque la jurisprudence pour affirmer que « l'affirmation selon laquelle un préjudice financier est, sauf dans certains cas exceptionnels, toujours réparable et ne peut, en principe, justifier la suspension de l'exécution d'un acte doit être revue à l'aune de la notion d'urgence qui est désormais consacrée » (arrêt n° 228.434, du 23 septembre 2014) et qu'un dommage financier, donc en principe réparable, peut être invoqué à l'appui d'une demande de suspension; qu'elle écrit que, même si l'exécution de la décision attaquée ne lui a pas encore causé de dommage, elle est recevable à agir en référé en vue de se prémunir des conséquences qu'elle redoute de l'application de la décision attaquée;

qu'elle ajoute que les décisions de refus lui causent également un dommage moral qui se traduit par une atteinte à sa réputation sur le marché international, qu'elle est active depuis plus de vingt ans sur ce secteur, que c'est la première fois qu'elle se retrouve face à une décision de refus, qu'une telle décision de refus engendre une publicité négative sur ses activités commerciales et qu'elle craint de ne plus être contactée par des entreprises russes qui restent, malgré le climat géopolitique actuelle, un acteur incontournable du commerce international; qu'elle affirme que ce préjudice moral ne pourra pas être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation dès lors que les conséquences commerciales et la publicité négative qu'elle subit en raison des décisions de refus, lui font perdre des clients; qu'elle observe que, par le biais de l'article 13 du Règlement CE n°428/2009, les autorités doivent, lorsqu'elles adoptent une décision de refus par rapport à une demande d'autorisation d'exportation, notifier leur décision aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission afin de créer un réseau de partage d'information, de sorte que l'acte attaqué a, normalement, été communiqué à toutes les autorités européennes compétentes, ce qui entache encore plus sa réputation et crée donc une suspicion intolérable par rapport à sa probité ;

qu'elle ajoute que le fait qu'elle saisisse le Conseil d'État dans les derniers jours du délai de recours ne modifie pas cette situation, la jurisprudence admettant le recours introduit à la fin du délai de soixante jours, et explique son attitude par le fait qu'elle a attendu jusqu'au dernier moment une réponse favorable de la partie adverse sur les nouvelles demandes qu'elle a introduites en juin 2017;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'il n'est pas contesté que les nouvelles demandes introduites par la requérante pour l'octroi de licences relatives au même matériel, lesquelles sont assorties d'informations complémentaires, sont en cours d'examen par les services de la partie adverse;

Considérant que la suspension de l'acte attaqué n'aurait d'autre effet que de donner à la requérante une nouvelle chance de voir ses demandes originaires examinées avec une issue plus favorable; qu'elle dispose d'ores et déjà de cette chance puisqu'elle a introduit de nouvelles demandes auxquelles elle a joint de nouvelles pièces, et que ces dernières sont en cours d'examen; que les préjudices financiers allégués sont aléatoires, et que leur ampleur est due à l'attitude de la requérante qui reconnaît avoir conclu des engagements contractuels sans prendre en compte le risque d'un refus de licence, risque qu'elle ne pouvait ignorer compte tenu de la nature de ses activités;

Considérant que la seule utilité d'un arrêt de suspension pour la requérante serait de contrer, dans les limites d'une décision au provisoire, l'atteinte que porte à sa réputation commerciale l'existence d'une décision de refus de licence et la publicité qui lui est donnée; que la requérante ne développe pas les éléments conférant à cette atteinte une gravité particulière et n'expose pas quelle part de ses activités elle peut affecter, alors même que cette atteinte est déjà largement consommée puisque le refus de licence a été décidé dès le 23 mars 2017 et notifié le 14 avril, la requérante n'ayant introduit la présente demande de suspension que trois mois plus tard;

Considérant que la requérante n'établit pas que, dans les conditions propres à ce cas d'espèce, la demande présenterait une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-six septembre deux mille dix-sept par :

M ^{me} Diane DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Xavier DUPONT

Diane DÉOM